

0- 792422

На правах рукописи



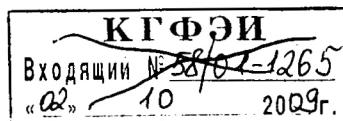
ГЛУЩЕНКО Ирина Валерьевна

**ФИНАНСИРОВАНИЕ ОБЩЕГО ОБРАЗОВАНИЯ
В РОССИИ В УСЛОВИЯХ ПРИМЕНЕНИЯ
БЮДЖЕТИРОВАНИЯ, ОРИЕНТИРОВАННОГО
НА РЕЗУЛЬТАТ**

Специальность: 08.00.10 - "Финансы, денежное обращение и кредит"

Автореферат
диссертации на соискание ученой степени
кандидата экономических наук

Волгоград - 2009



Работа выполнена на кафедре теории финансов, кредита и налогообложения
Волгоградского государственного университета.

Научный руководитель - д-р экон. наук, профессор
Перекрестова Любовь Вениаминовна

Официальные оппоненты - д-р экон. наук, профессор
Попова Лариса Витальевна
- канд. экон. наук, доцент
Макарьева Ольга Анатольевна

Ведущая организация - Калмыцкий государственный университет.

Защита состоится 23 октября 2009 года в 15⁰⁰ час. на заседании диссертационного совета Д 212.241.03 при Саратовском государственном социально-экономическом университете по адресу:

410003, Саратов, Радищева, 89, Саратовский государственный социально-экономический университет, ауд. 843.

С диссертацией можно ознакомиться в библиотеке университета.

Автореферат разослан 23 сентября 2009 года.

НАУЧНАЯ БИБЛИОТЕКА КГУ



0000712618

Ученый секретарь диссертационного
совета, д-р экон. наук, профессор

A handwritten signature in black ink, appearing to read 'С.М. Богомолов'.

С.М.Богомолов

ОБЩАЯ ХАРАКТЕРИСТИКА РАБОТЫ

Актуальность темы исследования. В России созданы все необходимые предпосылки для перехода на качественно более высокий, отвечающий общепризнанным принципам и международным стандартам уровень управления государственными и муниципальными финансами.

В этих условиях многократно возрастает ответственность за выбор наиболее эффективных способов осуществления государственных расходов, учет не только краткосрочных, но и долгосрочных последствий принимаемых сегодня решений.

В целях повышения качества финансового планирования в бюджетном секторе важно усиление ответственности органов исполнительной власти и бюджетных учреждений за результативность бюджетных расходов.

Практикуемая в России модель постатейного бюджетирования, основы которой были заложены в конце 1990-х годов, несмотря на множество достоинств, изжила себя с точки зрения дальнейшего повышения эффективности управления общественными финансами, так как она создает условия для контроля за целевым использованием бюджетных средств, но не гарантирует, что выделяемые ресурсы расходуются эффективно и обеспечивают реализацию государственной политики.

Поэтому вопросы создания гибкой современной системы финансирования приобрели для российского образования характер острой проблемы. Сегодня недофинансирование сферы образования со стороны государства сочетается с неэффективным использованием бюджетных ресурсов.

Ключевым направлением бюджетной реформы, важнейшим инструментом повышения эффективности государственного управления является разработка и внедрение концепции бюджетирования, ориентированного на результат (БОР). БОР подразумевает прозрачность, подконтрольность и повышение эффективности распределения и использования финансовых ресурсов.

В сложившихся условиях становится актуальным исследование проблем и способов финансирования образования на основе оценки результативности бюджетных расходов, т.е. оценки соотношения между результатами деятельности и расходами на их достижение.

В целом поставленная проблема продиктована потребностями практики и имеет существенное значение для совершенствования моделей финансирования бюджетных общеобразовательных учреждений.

Степень разработанности проблемы. Проблемам финансирования государственных и муниципальных расходов на основе оценки бюджетной результативности и реализации методов бюджетирования, ориентированного на результат, посвящено большое количество работ российских и зарубежных ученых и профессионалов-практиков: С. Ананенко, А. Андреевой, М. Афанасьева,

С. Артемьевой, Н. Бабко, Н. Бакши, Е. Басалаевой, О. Врублевской, В. Гамукина, Н. Ефимовой, И. Иванова, Н. Колесниковой, А. Кудрина, В. Климанова, В. Луковой, Т. Нестеренко, Г. Поляка, М. Придачука, В. Ракитского, М. Романовского, Б. Сабанти, В. Сенчагова, В. Фетисова, А. Шишкина, Т. Юткиной, Н. Яшиной и др.

В нашей стране в последние несколько лет появился целый ряд исследований, раскрывающих отдельные вопросы экономики образования. В их числе работы А. Абрашмина, А. Бабича, С. Белякова, В. Бутова, В. Гришина, С. Гуревича, Э. Днепров, Е. Егорова, Г. Иванова, В. Курченко, П. Ломанова, А. Московского, Т. Пантелеева, Б. Рябушкина, А. Тихонова, В. Чекалина, С. Шишкина, Л. Якобсона. Их труды стали стимулом более глубокого изучения особенностей финансирования социальной сферы.

Различные аспекты финансирования социальных расходов на образование, их источники, построение моделей финансовых потоков в системе образования, выработка стратегий улучшения использования финансовых ресурсов освещены в работах А. Балашова, А. Вифлеемского, В. Журавлева, И. Ишиной, Т. Клячко, И. Майбутова, Н. Максимовой, Д. Нестеровой, Л. Перекрестовой, А. Савицкой, В. Самойловой, Ю. Таратутты, А. Фурсенко, Л. Шаховской, В. Шишкина.

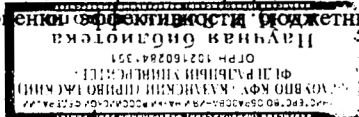
Специфика нормативного подушевого финансирования в сфере общего образования раскрыта в исследованиях И. Абанкиной, Л. Антоновой, Н. Бабко, А. Вифлеемского, В. Ерошина, В. Климанова, М. Мусарского, М. Никитина, И. Тарасовой.

Вместе с тем, недостаточная научная разработка финансово-экономических инструментов развития образования, новых стратегий и механизмов повышения эффективности использования финансовых ресурсов, основанных на сочетании методов государственного управления и рыночных подходов, а также практическая востребованность системы финансирования, основанной на высокой степени измеримости результатов обучения в учебных заведениях, предопределили выбор темы диссертационного исследования, обусловили его цель и задачи.

Цель и задачи диссертационного исследования. Целью работы является теоретическое обоснование методов и инструментов финансирования общеобразовательных учреждений и разработка методик оценки результативности бюджетных расходов.

Реализация цели потребовала решения следующих задач:

- исследовать основные модели финансирования образования; выявить модель, наиболее приемлемую для общего образования в современных условиях;
- проанализировать современное состояние и системно представить проблемы финансирования учреждений сферы образования;
- выявить преимущества и недостатки методов, применяемых при определении норматива подушевого финансирования общего образования;
- разработать методику оценки эффективности бюджетных расходов в условиях применения БОР в сфере общего образования; предложить алгоритм (последовательность операций) оценки эффективности бюджетных расходов в сфере общего образования;



- предложить модель нормативного подушевого финансирования общеобразовательных учреждений;

- формализовать определение региональной субвенции, муниципального норматива финансирования и формирования сметы общеобразовательного учреждения.

Предметом диссертационного исследования выступает совокупность методов и инструментов финансирования сферы общего образования в условиях применения бюджетирования, ориентированного на результат.

Объектом диссертационного исследования являются бюджетные расходы на общее образование.

Методологической основой исследования послужил диалектический метод познания и системный подход. В процессе исследования использовались такие общенаучные методы и приемы как научная абстракция, анализ и синтез, методы группировки, сравнения и др.

Теоретическую базу диссертационного исследования составили научные труды отечественных и зарубежных авторов в области эффективного управления государственными и муниципальными финансами на основе оценки результативности бюджетных расходов и внедрения бюджетирования, ориентированного на результат, правительственные программы и прогнозы, законодательные и нормативные правовые акты Российской Федерации и Волгоградской области, материалы и рекомендации международных всероссийских, межрегиональных научных и научно-практических семинаров и конференций.

Информационной базой работы явились статистические и аналитические материалы Министерства финансов Российской Федерации, Министерства регионального развития Российской Федерации, Министерства образования и науки Российской Федерации, Федеральной службы государственной статистики, результаты исследований финансирования образования, опубликованные в периодических изданиях, монографической и другой научной литературе, в сети Internet, а также результаты, полученные автором в процессе наблюдений и внедренческой деятельности.

Научная новизна диссертационного исследования заключается в решении научной проблемы развития методов и инструментов финансирования общего образования в условиях применения бюджетирования, ориентированного на результат.

Наиболее существенные результаты, содержащие научную новизну исследования, заключаются в следующем:

1. Доказано, что в современных условиях наиболее приемлемой из моделей финансирования образования (модель финансирования образования, ориентированная на свободный рынок, модель финансирования образования, ориентированная на общественный рынок, антирыночная модель социального финансирования образования, ориентированная на альтернативное интегрированное общество) является модель многоканального финансирования с преобладающей ролью бюджетного финансирования, т.е. партнерство муниципального бюджета и средств населения.

2. Системно представлены проблемы финансирования учреждений сферы образования в Российской Федерации и ее регионах. Они рассматриваются с двух позиций: 1) недостаток средств, выделяемых бюджетной системой, как количественную характеристику проблемы финансирования образования; 2) недостаточно эффективное распределение бюджетных средств между уровнями образования и образовательными учреждениями как качественную характеристику проблемы финансирования образования.

3. Выявлены преимущества и недостатки нормативного подушевого финансирования (НПФ). Преимущества: повышение маневренности финансирования и заинтересованности образовательных учреждений в результатах деятельности, улучшение материальной базы общеобразовательных учреждений; дифференциация средств по видам расходов; увеличение доли учебных расходов; повышение конкурентоспособности школ; растущая автономия школ и возможность образовательного выбора для учащихся; повышение эффективности бюджетных расходов; обеспечение зависимости размера заработной платы от результатов деятельности. Недостатки: недостаточная вариативность в выборе базовых параметров для расчета норматива (период, наполняемость классов); игнорирование региональных различий, специализации общеобразовательных учреждений и стоимости различных специализированных программ; недоработанность системы коэффициентов для начисления заработной платы учителям за дополнительную работу с трудными детьми; отсутствие закреплённого порядка доведения (распределения) бюджетных средств до уровня школы.

4. Разработана методика оценки эффективности бюджетного финансирования в условиях применения БОР в сфере общего образования, позволяющая соотнести показатели результативности с объемами бюджетного финансирования. Алгоритм оценки эффективности бюджетных расходов в сфере общего образования состоит из следующих последовательных операций: а) формулирование системы целей общеобразовательной деятельности и их ранжирование; б) определение индикаторов достижения каждой цели; в) разработка мероприятий по каждому индикатору и способов их достижения; г) определение итогового оценочного ранга каждого способа (мероприятия); д) соотношение доли фактически произведенных и плановых расходов на реализацию каждого мероприятия к итоговому оценочному рангу.

5. Разработана и предложена трехуровневая модель нормативного финансирования общеобразовательных учреждений, в которой реализуются принципы НПФ на всех уровнях от бюджета субъекта РФ до сметы муниципального общеобразовательного учреждения, а норматив определяется как произведение нормативной стоимости единицы государственных (муниципальных) услуг с учетом поправочных коэффициентов, отражающих объективно существующие различия в стоимости единицы услуг, числа учащихся и качества предоставленных услуг

6. Формализовано определение региональной субвенции, муниципального норматива финансирования и формирование сметы общеобразовательного учреждения. Формульное финансирование предусматривает применение системы

поправочных коэффициентов, учитывающих объективно существующие условия образовательного процесса и особенности реализации общеобразовательных программ.

Теоретическая и практическая значимость работы. Теоретическая значимость диссертационного исследования состоит в развитии методологических исследований в сфере управления государственными и муниципальными расходами, углубленной разработке новых подходов к повышению их эффективности в рамках бюджетирования, ориентированного на результат. Научные результаты позволяют создать современные методы оценки эффективности бюджетных расходов с точки зрения достижения конечных общественно-значимых результатов и стимулирования бюджетных учреждений к повышению качества оказываемых ими бюджетных услуг.

Практическая значимость результатов, полученных в ходе проведенного диссертационного исследования, заключается в возможности внедрения в практику деятельности общеобразовательных учреждений метода оценки эффективности бюджетных расходов и методики расчета объема нормативного подушевого финансирования общеобразовательных учреждений.

Апробация работы. Предлагаемые автором теоретические выводы и практические рекомендации по вопросам повышения эффективности бюджетных расходов с помощью аналитических возможностей бюджетирования, ориентированного на результат, обсуждены и представлены в коллективной монографии, на региональных научно-практических конференциях, научных сессиях и заседании круглого стола, проходивших в Волгоградском государственном университете, Волгоградской Академии государственной службы, Петрозаводском государственном университете, Волжском институте экономики, педагогики и права, Краснодарском государственном университете в 2005-2009 годах.

Наиболее существенные положения и результаты исследования нашли отражение в 15 научных публикациях общим объемом 5,8 п.л., в т.ч. 5,6 авторских.

Разработанные автором методики оценки эффективности бюджетных расходов в сфере общего образования, а также расчета объема нормативного подушевого финансирования общеобразовательных учреждений двух уровней: муниципального и уровня общеобразовательного учреждения использованы в работе Комитета бюджетно-финансовой политики и казначейства Администрации Волгоградской области, Департамента финансов г.Волгограда, территориального управления Советского района Департамента финансов г.Волгограда, что подтверждается справкой о внедрении результатов диссертационного исследования. Выполненные научные разработки также используются в учебном процессе Волгоградского государственного университета при преподавании учебных курсов "Бюджетный учет и отчетность" и "Управление финансами в бюджетных и некоммерческих организациях" для студентов, обучающихся по специализации "Бухгалтерский учет, анализ и контроль в бюджетных и некоммерческих организациях".

Объем и структура диссертации. Цель и задачи исследования определили структуру диссертационной работы и приложений. Диссертация состоит из введения, трех глав, заключения, списка использованной литературы и приложений.

Во введении обоснована актуальность темы диссертационной работы; определены цель, задачи, объект и предмет исследований; раскрыта теоретическая, методологическая и информационная база исследования; дана характеристика теоретической и практической значимости и научной новизны полученных результатов.

В первой главе "Модели и источники финансирования образования" рассматриваются модели и формы финансирования образования, организационно-правовые основы и источники финансирования образования, теоретические основы бюджетирования, ориентированного на результат.

Во второй главе "Анализ финансирования образования в Российской Федерации и регионах" дана оценка фактического состояния финансирования образования, выявлены проблемы внедрения принципов бюджетирования, ориентированного на результат в сферу общего образования, а также определены преимущества и недостатки нормативного подушевого финансирования.

В третьей главе "Совершенствование финансирования общеобразовательных учреждений на основе оценки результативности бюджетных расходов" разработан алгоритм оценки эффективности бюджетных расходов в сфере общего образования и предложена методика расчета объема нормативного подушевого финансирования образования, формализовано определение региональной субвенции, муниципального норматива финансирования и формирование сметы общеобразовательного учреждения.

В заключении изложены основные выводы и предложения по результатам проведенного исследования.

Список использованной литературы содержит 190 источников. В работе 13 таблиц и 3 рисунка. Объем диссертации составляет 198 страниц.

ОСНОВНЫЕ ИДЕИ И ВЫВОДЫ ДИССЕРТАЦИИ, ВЫНОСИМЫЕ НА ЗАЩИТУ

Выполненное исследование позволяет сформулировать комплекс предложений и рекомендаций, имеющих существенное значение для развития финансирования общего образования.

1. Модели финансирования образования.

В диссертации выделены три основные модели финансирования образования. Первая - модель финансирования образования, ориентированная на свободный рынок, побуждающая государственные и частные учебные заведения соответствовать способам финансирования, принятым на рынке. Вторая - модель финансирования, ориентированная на социальный рынок, напротив, проводит политику предоставления каждому учащемуся возможности для успешного вступления в процесс обучения. Третья - альтернативная антирыночная модель

финансирования образования, основанная на финансировании равных возможностей и равных результатов для всех.

Доказано, что в современных условиях наиболее приемлемой из моделей финансирования образования является модель многоканального финансирования с преобладающей ролью бюджетного финансирования, т.е. партнерство муниципального бюджета и средств населения.

Определены основные направления изменения механизмов государственного финансирования образования в условиях развития рынков образовательных продуктов и услуг: формирование квази-рынков в государственном секторе образования; развитие контрактации в сфере образования. Квази-рынки в государственном секторе образования формируются на основе разделения покупателя и поставщика образовательных услуг, при этом органы управления образованием перестают непосредственно руководить работой государственных учебных заведений, выступая вместо этого в роли заказчика и потребителя образовательных услуг. Контрактация состоит в том, чтобы побудить государственные органы управления образованием сосредоточиться на защите интересов потребителей образовательных услуг, освободив их от представительства интересов поставщиков образовательных услуг и передав их рыночным силам.

Основными источниками финансирования образования со стороны государства являются: государственные вуучеры, налоговое стимулирование инвестиций в образование, прямое финансирование образования предприятиями. Выделены различные направления в системе финансирования образования, а именно: система финансирования образования основанная на внутренней или внешней оптимизации, на возрастающей ответственности за приватизацию общественного образования, на новом общественном управлении финансированием, на увеличении объема выделенных ассигнований за счет пересмотра государственного бюджета в интересах образования, на финансировании образования для особо одаренных и лиц с проблемами, на финансировании образования некоммерческими структурами.

2. Проблемы финансирования учреждений сферы образования в Российской Федерации и на региональном уровне.

В диссертации системно представлены проблемы финансирования сферы образования. Они рассматриваются с двух позиций: 1) недостаток средств, выделяемых из государственного или (муниципального) бюджета, как количественную характеристику проблемы финансирования образования, т.е. собственно недостаток средств; 2) недостаточно эффективное (или недостаточно обоснованное) распределение бюджетных средств между уровнями образования и образовательными учреждениями как качественную характеристику проблемы финансирования образования. В этом смысле анализ проблемы финансирования образования должен охватывать обе эти характеристики - количественную и качественную, с тем чтобы определить не только размеры дефицита бюджетных ресурсов в сфере образования, сколько недостатки существующего механизма бюджетного финансирования, включая его организацию и институциональное оформление.

В условиях действующей системы бюджетного финансирования решить существующие проблемы эффективного использования средств сложно. И связано это не только с нехваткой средств, но и с недостатками сложившегося организационно-экономического механизма деятельности системы образования.

Доказано, что серьезную проблему финансирования представляет собой действующий механизм использования внебюджетных средств. Внебюджетные доходы в образовательные учреждения поступают неравномерно в течение года, что затрудняет не только их годовое планирование, но и планирование их расходов. Средства, поступившие в конце отчетного периода, могут остаться на счете и будут рассматриваться как прибыль (и соответственно облагаться налогами). При этом, расходы по этим средствам могут быть произведены только в следующем квартале. Это снижает эффективность использования средств, выдвигая на первый план не рационализацию расходов и экономии средств, а скорость их расходования часто в ущерб эффективности и результативности и препятствует развитию содержания и качества образования, в первую очередь задерживает переход на новые программы и методы обучения. Результатом недофинансирования сферы образования со стороны государства и неэффективного использования бюджетных ресурсов является медленное обновление основных фондов учебных учреждений и их оборудования, низкая заработная плата работников образования, нехватка профессиональных кадров

3. Преимущества и недостатки нормативного подушевого финансирования.

В работе в ходе изучения опыта введения нормативного подушевого финансирования (НПФ) образования в Волгоградской области выявлены преимущества нормативного подушевого финансирования: повышение маневренности финансирования и заинтересованности в результатах деятельности, что положительно сказывается на их качестве, а именно выравниваются возможности для получения образования в городских и сельских общеобразовательных учреждениях; улучшение материальной базы общеобразовательных учреждений; дифференциация средств по видам расходов; увеличение доли учебных расходов; стимулирование процессов развития школы к поддержанию и постоянному повышению качества и конкурентоспособности; растущая автономия школ и возможность образовательного выбора для учащихся; повышение эффективности бюджетных расходов. Кроме того, НПФ обеспечивает зависимость размера заработной платы от результатов деятельности путем введения новых механизмов распределения части фонда оплаты труда, направленных на повышение эффективности бюджетных расходов. Наряду с явными преимуществами НПФ названы нерешенные вопросы финансирования образования.

Во-первых, принятие для базовых расчетов норматива шестидневной учебной недели. Это делается для того, чтобы задать более широкие рамки и наполнить сферу финансами, но на самом деле она наполняется для перегрузки учащихся. То же и с исходным показателем для расчета норматива: в качестве показателя принят класс-комплект в 25 человек. При этом фактическая наполняемость класса в Российской Федерации может быть иная (больше или меньше).

Тем самым исходно закладывается сильнодействующий фактор, ведущий к необоснованному снижению (завышению) суммарного финансирования школьной системы. Поэтому заложенные цифры не соответствуют ни нашей демографической ситуации, ни мнению многих педагогов. Для организации учебного процесса недостаточно класс-комплектов, необходимы другие более гибкие технологии обучения.

Во-вторых, количество учителей в целом в образовательном учреждении, доля класс-комплектов, наполняемость классов - те данные, которые используются, основаны лишь на небольшом опыте и различаются по регионам. Поэтому использовать их в масштабах всей системы в стране опасно. В одних регионах они могут привести к положительному результату, а в других, наоборот, ухудшить ситуацию. В диссертации предложено в числе базовых параметров в подходе к НПФ учитывать специализацию общеобразовательных учреждений и стоимость различных специализированных программ. Результаты исследования показали, что даже в богатых регионах есть школы, расположенные в районах со сниженным социально-экономическим статусом родителей, есть школы, где высока доля учащихся из неблагополучных семей. Если в таких общеобразовательных учреждениях нельзя развернуть специализированное обучение, если учителя там не получают дополнительные деньги за гимназические классы, необходимо искать дополнительные ресурсы для таких школ.

В-третьих, недоработана система коэффициентов для начисления заработной платы учителям за дополнительную работу с трудными детьми. Доказано, что для обеспечения не только функционирования, но и развития системы образования использование одного только инструмента нормативного финансирования недостаточно. Требуется набор финансовых инструментов стимулирования качества образования, поддержка инноваций, целевых программ развития, информатизации. Предложено развитие финансирования образования обеспечивать за счет: финансирования программ; финансирования мероприятий; финансирования инвестиционных и инновационных проектов за счет капитальных расходов; софинансирования расходов на основе межмуниципальных агентских соглашений.

В-четвертых, отсутствие закрепления на региональном уровне порядка доведения средств до уровня школы. Это приводит к существенным перераспределениям средств субвенции на уровне муниципальных образований и, в результате, к недостатку стимулов для оптимизации существующей сети общеобразовательных учреждений. Выделение средств образовательным учреждениям "единой суммой" без разбивки по статьям бюджетной классификации встречается достаточно редко. Предложено до составления сметы общеобразовательному учреждению доводить сумму, полагающуюся учреждению по подушевому нормативу в соответствии с реализуемыми программами обучения, а руководителю самостоятельно формировать смету своего учреждения, опираясь на эту сумму. В противном случае повышения самостоятельности управления средствами организации не происходит, что никак не способствует повышению качества управления общеобразовательным учреждением.

Решение названных проблем позволит сделать нормативное подушевое финансирование эффективным инструментом, ключевым катализатором развития российской школьной системы, а не бесполезным механизмом, цементирующим неэффективные особенности старой системы.

4. Методика оценки эффективности бюджетных расходов в условиях применения БОР в сфере общего образования.

В диссертации разработана методика оценки эффективности бюджетного финансирования в условиях применения БОР в сфере общего образования, заключающаяся в сравнительном сопоставлении фактического финансирования расходов образовательной деятельности и ожиданий потребителей бюджетных услуг (по конкретным показателям) в сфере общего образования.

Предложенный алгоритм оценки эффективности бюджетных расходов состоит из следующих последовательных операций. Первой операцией мы определили формулирование цели деятельности общеобразовательного учреждения и их ранжирование (соотношение) (табл.1).

Таблица 1. Система цели и их ранжирование в сфере общего образования

| № п/п | Содержание цели | Показатель значимости (от 1,0 до 0) |
|-------|--------------------------------|-------------------------------------|
| 1. | Качественное образование | 1,0 |
| 2. | Воспитание | 0,8 |
| 3. | Развитие личности | 0,6 |
| 4. | Социальная адаптация | 0,4 |
| 5. | Здравоохранение | 0,4 |
| 6. | Безопасность жизнедеятельности | 0,2 |

Вторая операция заключается в определении по каждой цели индикаторов и присвоении им показателя значимости.

Так, по цели "качественное образование" индикаторами являются: средний балл по ЕГЭ, количество поступивших в ВУЗы на бюджетной основе, средний балл по итогам учебного года и др.). По цели "воспитание" индикаторами являются: средний балл по поведению, количество пропущенных занятий без уважительных причин, количество конфликтных ситуаций, возникших в классе (школе).

Показатель значимости индикатора определяется по каждой цели. Для каждой цели определяется наиболее значимый индикатор, который приобретает значение – 1,0, наименее значимый - 0,9 или 0,8 и т.д.

Третьей операцией алгоритма эффективности бюджетного финансирования - определение способов по достижению каждого индикатора цели и проведение их ранжирования. В диссертации предложено 13 мероприятий (способов), требующих бюджетного финансирования: повышение квалификации преподавательского состава, оснащение учебным оборудованием, приобретение учебных методических пособий и литературы, оплата услуг приглашенных высококвал-

лифицированных преподавателей, факультативы, поощрения учащихся, проведение тематических и ролевых игр, проведение текущего и (или) капитального ремонта здания, организация культурно-развлекательных мероприятий, организация конкурсов, олимпиад, спортивных мероприятий, проведение экскурсий, поездок, организация льготного и (или) бесплатного питания, создание комфортных условий. Так, по мероприятию "повышение квалификации преподавательского состава" способом достижения являются расходы на повышение квалификации преподавателей дисциплин, психологов, социологов, воспитателей и иных штатных работников общеобразовательных учебных заведений как с отрывом от основного вида деятельности, так и без.

Каждое из перечисленных тринадцати мероприятий в той или иной степени влияет на достижение сформулированных нами индикаторов достижения цели образовательной деятельности. Набор предлагаемых нами мероприятий не универсален и может варьировать (детализироваться, дополняться или укрупняться) в зависимости от состояния и потребности региона и муниципальных образований в бюджетных услугах в сфере образования.

Четвертая операция - предложено определение соотношения индикаторов и мероприятий по их достижению, с присвоением бальности каждому мероприятию. Так, цель "качественное образование" (показатель значимости цели 1,0), индикатор цели "средний балл по ЕГЭ" (показатель значимости индикатора 1,0; бальность мероприятия - 100), мероприятия: повышение квалификации преподавательского состава - 30 баллов, оснащение учебным оборудованием, инвентарем - 15 баллов, наглядно-методические пособия - 15 баллов, оплата услуг приглашенных высококвалифицированных преподавателей 15 баллов, факультативы - 10 баллов, поощрения учащихся - 5 баллов, проведение тематических и ролевых игр - 5 баллов, проведение текущего и (или) капитального ремонта здания, помещений - 5 баллов.

На основании предложенной системы соотношения индикаторов цели и мероприятий по их достижению определяется удельный вес каждого мероприятия в средствах финансирования, а следовательно и определяется эффективность фактически произведенных расходов.

Таким образом, предложенная система соотношения индикаторов цели и мероприятий по их достижению является основой методики оценки эффективности бюджетного финансирования системы общего образования в регионе и (или) муниципальном образовании.

По мере внедрения системы бюджетирования целесообразна корректировка индикаторов, изменение их ранга, пересмотр способов их достижения, ранжирование способов.

Пятая операция - определение итогового оценочного ранга каждого способа (мероприятия) по формуле:

$$R_i = \sum_{j=1}^n (Raim_j * \sum_{l=1}^n (Rind_l' * Rbal_l)), (1)$$

где R_i - итоговый оценочный ранг i -го мероприятия; $Raim_j$ - показатель значимости цели; $Rind_l'$ - показатель значимости j -го индикатора i -ой цели; $Rbal_l$ - показатель бальности i -го мероприятия.

В диссертации построена матрица расчета итогового оценочного ранга мероприятий в рекомендуемой модели.

Шестая операция алгоритма эффективности бюджетного финансирования - расчет удельного веса каждого мероприятия в средствах финансирования и, соответственно, эффективности фактически произведенных расходов (табл. 2).

Таблица 2. Матрица расчета удельного веса каждого мероприятия в средствах, выделенных на реализацию программно-целевых методов финансирования

| № п/п | Наименование мероприятия | Баллы | Уд.вес, % |
|-------|---|-------------|------------|
| 1. | Повышение квалификации преподавательского состава | 214 | 15,4 |
| 2. | Оснащение учебным оборудованием (компьютеры, лаборатории, лингафонные кабинеты, спортзалы и т.д.), инвентарем | 224 | 16,2 |
| 3. | Приобретение учебных методических пособий и литературы | 72 | 5,2 |
| 4. | Оплата услуг приглашенных высококвалифицированных преподавателей | 111 | 8,0 |
| 5. | Факультативы | 167 | 12,0 |
| 6. | Поощрения учащихся | 49 | 3,5 |
| 7. | Проведение тематических и ролевых игр | 159 | 11,5 |
| 8. | Проведение текущего и (или) капитального ремонта здания | 39 | 2,8 |
| 9. | Организация культурно-развлекательных мероприятий | 136 | 9,8 |
| 10. | Организация конкурсов, олимпиад, спортивных мероприятий | 51 | 3,7 |
| 11. | Проведение экскурсий, поездок | 46 | 3,3 |
| 12. | Организация льготного и (или) бесплатного питания | 55 | 4,0 |
| 13. | Создание комфортных условий | 64 | 4,6 |
| | ИТОГО | 1387 | 100 |

5. Модель расчета объема нормативного подушевого финансирования общеобразовательных учреждений.

В диссертации разработана трехуровневая модель нормативного финансирования общеобразовательных учреждений (рис. 1) в которой реализуются принципы НПФ на всех уровнях от бюджета субъекта РФ до сметы муниципального общеобразовательного учреждения.

К принципам НПФ относим:

а) прозрачность планирования расходов на финансирование общеобразовательных учреждений; б) справедливость распределения средств в системе обще-

го образования; в) надежность финансирования в условиях многоканальной системы; г) нормативный способ планирования затрат и формульное распределение средств; д) четкое определение границ ответственности бюджетов за финансирование общеобразовательных учреждений; е) стимулирование развития общеобразовательных учреждений и повышение качества образования; ж) обеспечение финансово-хозяйственной самостоятельности общеобразовательных учреждений.

Прозрачный механизм определения объема бюджетных средств обеспечивается за счет применения единых методик, утвержденных в установленном порядке, основанных на понимании норматива как произведения нормативной стоимости единицы государственных (муниципальных) услуг с учетом поправочных коэффициентов, отражающих объективно существующие различия в стоимости единицы услуг, числа учащихся и качества предоставленных услуг. Доведение средств из бюджета региона до муниципальных школ обеспечивается в установленном нормативами финансирования размере по принятым на региональном уровне формулам. Отклонение финансирования от определенных по формулам размеров признается нецелевым использованием средств.

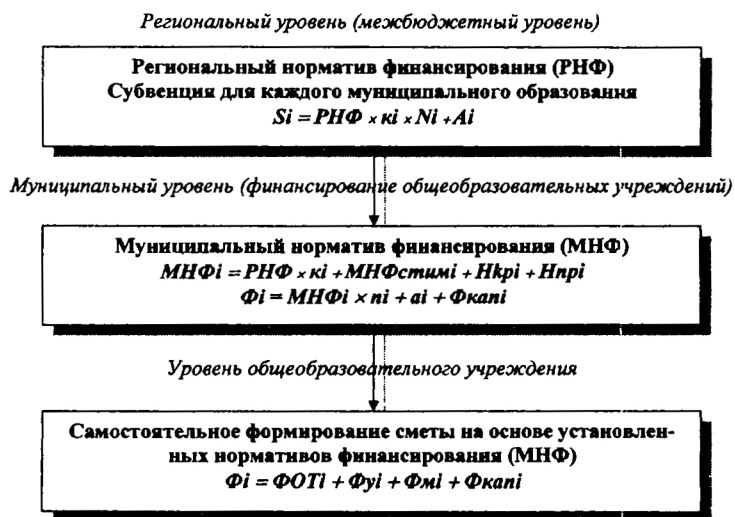


Рис. 1. Модель нормативного подушевого финансирования общеобразовательных учреждений

6. Определение региональной субвенции, муниципального норматива финансирования и формирование сметы общеобразовательного учреждения.

В диссертации разработан набор формул, используемых для доведения средств регионального и местных бюджетов до муниципальных общеобразова-

тельных учреждений с использованием регионального и муниципальных нормативов финансирования.

Первый уровень - определение регионального подушевого норматива финансирования для расчета субвенции на общее образование (межбюджетный уровень), предусматривающий применение системы поправочных коэффициентов, учитывающих объективно существующие условия образовательного процесса и особенности реализации общеобразовательных программ. Для формирования субвенций предложена следующая формула расчета:

$$Si = PH\Phi \times ki \times Ni + Ai, (2)$$

где **PHΦ** - установленный для данного муниципального образования норматив финансирования; **ki** - поправочный коэффициент, учитывающий объективные условия реализации общеобразовательных программ в муниципальном образовании; **Ni** - контингент учащихся данного муниципального образования; **Ai** - установленная муниципальному образованию адаптационная надбавка.

Второй уровень - определение механизма использования подушевого норматива при бюджетном финансировании муниципальных общеобразовательных учреждений из бюджета муниципальных образований, включая установление порядка расчета поправочного коэффициента для образовательных учреждений.

Для определения муниципального норматива финансирования (**MHΦ**) предложена формула:

$$MH\Phi_i = PH\Phi \times ki + MH\Phi_{стим}i + Hkpi + Hnpi, (3)$$

где **PHΦ** - региональный норматив финансирования, установленный для муниципального образования; **ki** - поправочный коэффициент, учитывающий объективные условия реализации в школе общеобразовательной политики; **MHΦ_{стим}i** - стимулирующий норматив финансирования, размеры которого определяются в соответствии с Порядком расчета и установления стимулирующего норматива финансирования муниципального общеобразовательного учреждения; **Hkpi** - норматив финансирования коммунальных расходов, установленный школе; **Hnpi** - норматив финансирования прочих расходов, установленный школе.

$$MH\Phi_{стим}i = N^{обуч}_i + N^{осл}_i, (4)$$

где **N^{обуч}_i** - размер стимулирующего норматива финансирования на развитие системы обучения в муниципальном общеобразовательном учреждении; **N^{осл}_i** - размер стимулирующего норматива финансирования на развитие в нем воспитательного процесса.

Для расчета объема средств, выделяемых каждому муниципальному общеобразовательному учреждению (**Φi**) предложена формула:

$$\Phi i = MH\Phi_i \times ni + ai + \Phi кан i, (5)$$

где **ni** - среднегодовой контингент муниципального общеобразовательного учреждения; **ai** - установленная для него адаптационная надбавка; **Φ кан i** - объем капитальных расходов школ.

Третий уровень - определение объема средств, распределенных муниципальным общеобразовательным учреждениям по статьям расходов, группируемым по следующим направлениям расходов:

$$\Phi i = \Phi OTi + \Phi yi + \Phi mi + \Phi kap i, (6)$$

где ΦOTi - объем фонда оплаты труда общеобразовательного учреждения (финансируется за счет субвенций); Φyi - объем его учебных расходов (финансируется за счет субвенций); Φmi - объем его материальных расходов; Φkap - объем его капитальных расходов.

СПИСОК РАБОТ, ОПУБЛИКОВАННЫХ ПО ТЕМЕ ДИССЕРТАЦИИ

Статьи в журналах и изданиях, рекомендуемых ВАК:

1. *Глуценко И.В.* Использование аналитических возможностей БОР для повышения эффективности бюджетных расходов в сфере образования // Экономический вестник Ростовского государственного университета, №4, Ч. 3, Том 6 - 2008. (0,5 п.л.).

2. *Глуценко И.В.* Совершенствование финансирования в общеобразовательных учреждениях // Вестник Волгоградского государственного университета. Серия 3, Экономика. Экология, №1 (14). - 2009. (0,5 п.л.).

Статьи и тезисы докладов в других изданиях:

3. *Глуценко И.В., Перекрестова Л.В.* Проблемы формирования бюджета Волгоградской области на 2007 год и пути их решения. // Вестник Волжского института экономики, педагогики и права. Серия 1. Экономика и управление. Выпуск 4. Волгоград-Волжский: Изд-во ВолГУ, 2006. (0,4 п.л., в т.ч. авторские 0,2 п.л.).

4. *Глуценко И.В.* Проблемы формирования доходной части субфедеральных бюджетов. Вестник Волгоградского государственного университета. Серия 9. Исследования молодых ученых. Выпуск 5: Изд-во ВолГУ, 2006. (0,5 п.л.).

5. *Глуценко И.В.* Новые подходы в управлении общественными финансами // Материалы X Региональной конференции молодых исследователей Волгоградской области. - г.Волгоград 8-11 ноября 2005 г. Выпуск 1. Экономика и финансы: Изд-во ВолГУ, 2006. - 238 с. (0,1 п.л.).

6. *Глуценко И.В.* Система стимулирования реформ в России // Приоритетные направления финансовой политики XXI века: Сб.ст. Волгоград: Волгоградское научное изд-во, 2006. - 612 с. (0,5 п.л.).

7. *Глуценко И.В.* Переход к бюджетированию, ориентированному на результат // Материалы научной сессии. г.Волгоград 17-23 апреля 2006 г. Выпуск 4. Мировая экономика и финансы. Волгоград: Изд-во ВолГУ, 2006. (0,4 п.л.).

8. *Глуценко И.В.* Обеспечение качества управления общественными финансами Волгоградской области // Методологическое, методическое и нормативно-правовое обеспечение совершенствования бюджетного законодательства на региональном и муниципальном уровнях в условиях реформирования бюджетной сферы Российской Федерации: Материалы круглого стола г.Волжский, 13 декабря 2006 г. - Волгоград: Волгоградское научное изд-во, 2006. (0,4 п.л.).

9. *Глуценко И.В.* Обеспечение прозрачности и надежности финансовой системы в Волгоградской области. Материалы XI Региональной конференции молодых исследователей Волгоградской области. - г.Волгоград 8-10 ноября 2006 г. Выпуск 1. Экономика и финансы: Изд-во ВолГУ, 2007. - 258 с. (0,2 п.л.).

10. *Глуценко И.В.* Первые результаты среднесрочного бюджетного планирования. // Актуальные проблемы социально-экономического развития России: Материалы международной научно-практической конференции. Сочи, 31 января - 2 февраля 2007 г. - Краснодар: Изд-во КГУ, 2007. (0,1 п.л.).

11. *Глуценко И.В.* Направления модернизации финансирования образования // Материалы научной сессии. г.Волгоград 16-30 апреля 2007 г. Выпуск 4. Мировая экономика и финансы. Волгоград: Изд-во ВолГУ, 2007. - 348с. (0,3 п.л.).

12. *Глуценко И.В.* Основы бюджетирования в сфере образования // Региональные финансы: опыт, стратегии, перспективы / под ред. к.э.н. Дорждеева А.В., к.ю.н. Завьялова Д.Ю. - М.: Финансы. 2008. - 368 с. (1,1 п.л.).

13. *Глуценко И.В.* Организационно-правовые основы финансирования образования // Материалы научной сессии. г.Волгоград 21-30 апреля 2008 г. [Текст] Выпуск 4. Мировая экономика и финансы: в 2 ч. - Ч.2 / Гос. образоват. учреждение высш. проф. образования "Волгогр. гос. ун-т"; редкол.: Б.Н. Сипливый (отв. ред.) [и др.]. - Волгоград: Изд-во ВолГУ, 2008. - 284, с. 211-215 (0,2 п.л.).

14. *Глуценко И.В.* К вопросу о подушевом финансировании в образовании // Проблемы совершенствования бюджетной политики регионов и муниципалитетов: Материалы Восьмой научно-практической конференции (16-18 июня 2008 г.). - Петрозаводск: Изд-во ПетрГУ, 2008. - 276 с. (0,2 п.л.).

15. *Глуценко И.В.* Система оплаты труда как инструмент бюджетирования, ориентированного на результат // Актуальные проблемы совершенствования управления региональными и муниципальными финансами, науч.-практ. конф. (2008; Волгоград). Научно-практическая конференция "Актуальные проблемы совершенствования управления региональными и муниципальными финансами", 10-11 июля 2008 г.: [материалы] / отв. ред. С. Б. Левинсон [и др.]. - Волгоград: Изд-во ФГОУ ВПО ВАГС, 2008. - 280 с.

